ورقة بعنوان

تعليق على حكم دائرة القضاء الإداري
بمحكمة استئناف الجبل الأخضر
في الطعن الإداري رقم 2015/1م

من

مؤسسة الميزان الحقوقية الاجتماعية

ضد

الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور

الصادر بتاريخ 14 / 5 / 2015م

==================

إعداد / أ.عمر النعاس

البيضـــــــــاء - 3 يونيو 2015

تعليق على حكم محكمة استئناف الجبل الأخضر (الدائرة الإدارية) في الطعن الإداري رقم 2015/1 ضد الهيئة التأسيسية

صدر حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة بتاريخ 22 مارس 2015 (بقبول الطعن شكلا، وفي الشق المستعجل بوقف تنفيذ قرار الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور إلى خارج ليبيا إلى حين الفصل في موضوع الطعن).

كما صدر حكم المحكمة بتاريخ 14 مايو 2015 وقرّرت فيه (إلغاء قرار الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الخاص بنقل جزء من جلساتها إلى خارج البلاد).

ملاحظة: رغم تأكيدي دائما على احترام أحكام القضاء، إلا أن هذا لا يخلّ بحق التعليق على أحكام القضاء وذلك من خلال البحث والدراسة للإثراء أولاً ، وللاطمئنان ثانياً.

سأتناول هذا التعليق كالآتي:

المطلب الأول – التعريف بالقرار الإداري.
المطلب الثاني – مبدأ الفصل بين السلطات.
المطلب الثالث – مبدأ المشروعية الإدارية.
المطلب الرابع - دعوى الإلغاء (أركانها ، شروطها ، ومن يرفعها).
المطلب الخامس - اختصاص القضاء الإداري.
الخلاصـــــــــــة .

المطلب الأول - تعريف القرار الإداري

لم يحّدد المشرّع الليبي أي تعريف للقرار الإداري، وتركه للقضاء. وسنتعرّف على موقف الفقه من تعريف القرار الإداري، ثم نتعرّف على موقف القضاء، حيث أن موضوع القرار الإداري قد نال عناية الكثير من الفقهاء ، كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه ، ومع اختلاف تعريفات الفقه والقضاء للقرار الإداري من حيث الألفاظ فأنه ينم عن مضمون واحد .

أولاً - موقف الفقه :

اختلف الفقه الإداري، ولكن هذا الاختلاف لا يعدو كونه في إطار الجزئيات، أما ما يتعلق بجوهر ماهية القرار الإداري فإنه لا يبدو أن هنالك من فرقٍ بينهما.

يُعرّف العميد هوريو القرار الإداري النافذ بأنه " تصريحٌ وحيد الطرف عن الإرادة صادرٌ عن سلطة إدارية مختصة بصيغة النفاذ، بقصد إحداث أثر حقوقي " .

وعرّفه العميد دوجي بأنه " كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلة معينة ".

بينما يُعرفه الأستاذ فالين بأنه " كل عمل حقوقي وحيد الطرف صادر عن رجل الإدارة المختص، بوصفه هذا ، وقابلٌ بحد ذاته أن يُحدث آثاراً حقوقية ". [1]

[1] د. عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، دمشق 1961

وعرّفه " رفيرو " بأنه العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة " [1] .

وعرّفه بونار بأنه " كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة ". [2]

كما عرّفه د. سليمان الطماوي بأن القرار الإداري هو: " كل عملٍ صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها ". [3]

وعرَّف د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القرار الإداري بأنه " عملٌ قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة ". [4]

يعرّف الدكتور محمود عاطف البنا القرار الإداري بأنه " تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة، بقصد إحداث أثر قانوني نهائي ". [5]

ويرى د. عبد الله طلبة بأن القرار الإداري هو " إفصاحٌ عن إرادة منفردة يصدر عن سلطةٍ إدارية ويرتب آثاراً قانونية ". [6]

وجاء تعريف (الدكتور/ سامي جمال الدين للقرار الإداري) :
" بأنه تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد أحداث أثر قانوني معين " [7] .

وفي دراسة بعنوان: (مفهوم القرار الإداري وعناصره) منشورة على موقع جامعة المنصورة / منتدى كلية الحقوق [8] ، تضمنّت تعريف الدكتور/ ماجد راغب الحلو للقرار الإداري " بأن القرار الإداري هو إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية ".

ثانياً – موقف القضاء:

عرّفت المحكمة العليا القرار الإدارى القابل للطعن بالإلغاء كالآتى:

" القرار الإداري هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدّده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معيّن متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة". [9]

وهذا التعريف هو ما استقرت عليه المحكمة العليا في أحكامها الحديثة. [10]

[1] د. محمد كامل ليله – الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – دار النهضة العربية – بيروت- 1970 – ص 948.
[2] د. حمدي ياسين عكاشة – القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – منشأة المعارف الاسكندرية 1987 – ص 170
[3] د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط7، 1965، ص 872
[4] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، الإسكندرية، ص 40
[5] د- محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999 ، ص 86)
[6] د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج2، دمشق 1989، ص 228
[7] د. سامي جمال الدين – الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري – منشأة المعارف 1990 – ص 49.
[8] جامعة المنصورة – منتدى كلية الحقوق - الموقع على شبكة المعلومات الدولية .
http://www.f-law.net/law/showthread.php?15476-%E3%DD%E5%E6%E3%20%C7%E1%DE%D1%C7%D1%20%C7%E1%C5%CF%C7%D1%ED%20%E6%DA%E4%C7%D5%D1%E5
[9] طعن إداري رقم 1/1ق ، قضاء المحكمة العليا: القضاء الإداري والدستوري، الجزء الأول، ص25. (د/محمد عبدالله الحراري – الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي - ص - 94).
[10] طعن إداري رقم 43/33ق ، م. م. ع. ، السنة الخامسة عشر، العدد الرابع ص21. (د/ محمد الحراري – نفس المرجع – ص94).

وجاء في حكم دائرة القضاء الاداري بمحكمة استئناف بنغازي :
" القرار الاداري الذي يقبل الطعن عليه أمام قضاء الالغاء هو كل ما تفصح به الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا ". [1]

كما عرّفت محكمة القضاء الإداري المصرية ، وأيدتها المحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها سنة 1955، واستقرت عليه في أحكامها، القرار الإداري بأنه:
" إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدّده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معيّن متى كان ممكنا وجائزا قانونا ، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة " [2] .

الخلاصــــــــة

من خلال التعريفات السابقة للقرار الإداري سواء من (الفقه أو القضاء)، يتّضح أنه هناك شروطاً من الواجب توافرها في القرار الإداري :
أولاً : أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية.
ثانياً : صدور القرار بالإرادة المنفردة للإدارة .
ثالثاً : ترتيب القرار لآثار قانونية. (إحداث مركز قانوني).
إن تعريف القرار الإداري يتوقف على توفّر ثلاثة عناصر أساسية بدونها تنتفي فكرة القرار الإداري، فإصدار القرارات الإدارية هو: (امتياز تتمتع به الإدارة وحدها ، ومعبرا عن إرادتها المنفردة ، ومحدثا لآثارها القانونية والتي تتمثل في منح الحقوق وفرض الالتزامات).
فهذه الخصائص التي تتوفر عليها الأعمال الانفرادية هي التي بمقتضاها يمكن أن تميّز هذه القرارات عن الأعمال الإدارية الأخرى.
كما يجب لقيام القرار الإداري وصحته من توفّر خمسة أركان أساسية هي (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية) ، والتي تضفي عليه صبغة الشرعية وتجعله قابلا للنفاذ ومحصّنا من كل أشكال الطعن الإداري والقضائي، كما تصنّف القرارات الإدارية إلى تصنيفات متعددة تبعا لتكوينها وأثرها. أو خضوعها للرقابة، غير أن أهم تصنيف يظل هو ذلك الذي يقسّمها حسب مداها إلى (قرارات تنظيمية وقرارات فردية).

[1] دائرة القضاء الاداري بمحكمة استئناف بنغازي - دعوى رقم 28 لسنة 9 ق بجلسة 1980/10/29م. انظر أيضا الحكم الصادر عن دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في الدعوى رقم 51 لسنة 73م بجلسة 1974/1/27م. (د/ محمد الحراري - مرجع سابق – ص94).
[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوى 263 لسنة 1 ق ، جلسة 1948/1/7 س2 ص222 . انظر: (د. مازن راضي ليلو – القانون الإداري-2008 – منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك – ص 159

المطلب الثاني ـ مبدأ الفصل بين السلطات [1]

أولاً- النظم السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات:

نتيجة لاعتبارات تاريخية وسياسية عاشتها فرنسا قبل الثورة سنة 1789، وتبني رجال الثورة مبدأ الفصل بين السلطات أدى بالضرورة إلى الأخذ بنظام ازدواج القضاء وظهور (القضاء الإداري). [2]

إن مبدأ الفصل بين السلطات يعني أن تقوم في الدولة سلطات ثلاثة، تختص كل واحدة منها بوظيفة من وظائف الدولة الثلاثة.

السلطة التشريعية: وظيفتها إصدار القوانين.

السلطة التنفيذية: وظيفتها تنفيذ القوانين.

السلطة القضائية: وظيفتها الفصل في المنازعات والحرص على تطبيق القوانين.

ولقد فرضت الاعتبارات العملية، ألّا يكون الفصل جامداً أو مطلقاً، ومن هنا أصبح للسلطة التنفيذية أن تصدر قواعد عامة تشابه التشريع في صفاته، كما أن لها أن تفصل في بعض المنازعات، وذلك فضلاً عن اختصاصها الأصيل في أن تأتي أعمالاً مادية وتصرفات قانونية بإرادتها المنفردة (القرارات الإدارية)، أو باتحاد إرادتها مع غيرها من الإرادات (العقود الإدارية). وكذلك الأمر مع السلطة التشريعية ، والسلطة القضائية. وإذا كان الأمر هكذا، يكون واضحاً أن يصدر عن السلطات الثلاث قرارات، تتشابه في بنيانها وشكلها الخارجي، ويكون ضرورياً التمييز بينها.

ثانياً ـ أهمية التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية والقضائية :

وتظهر أهمية التمييز بين القرارات الإدارية (الصادرة عن السلطة التنفيذية) ، وما قد يتشابه معها من الأعمال الصادرة عن كل من (السلطة التشريعية والسلطة القضائية) كالآتي:

1- القاعدة العامة أنه من الجائز والممكن طلب إلغاء القرار الإداري، إدارياً أو قضائيا، أما التشريع فإنه لا يجوز طلب إلغاءه إلا بمعرفة القضاء الدستوري وفق مبدأ الرقابة على دستورية القوانين عن طريق محكمة دستورية ينشئها الدستور ولها اختصاص الغاء القوانين.

2- القاعدة العامة أنه بينما يكون من الجائز دائماً طلب إلغاء القرار الإداري، فإن الحكم القضائي لا يجوز إلغاءه إلا من خلال طرق الطعن التي يتيحها القانون، وهي عادة في مواعيد ضيقة.

3- القاعدة العامة أنه يجوز طلب إلزام جهة الإدارة بتعويض من أصابه ضرر من جراء القرار الإداري، في حين أن القضاء لا يلتزم بتعويض من أصابه حكم قضائي بأضرار.

<u>أي أن القرار الإداري هو :</u> عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة إدارية ويحدث آثار قانونية (بإنشاء وضع قانوني جديد أو إلغاء وضع قائم أو تعديل وضع قانوني (ترقية مثلا)).

وسلطة الإدارة هي السلطة التنفيذية على مختلف مستوياتها مثال ذلك:

(قرارات رئيس الدولة ، ورئيس الحكومة والوزارات ، والمحافظات ، والبلديات، والمؤسسات العامة الادارية).

---

[1] د. خالد عبدالعزيز عريم – مرجع سابق ص 751 وما بعدها ، د. محمد الحراري – نفس المرجع – ص37 وما بعدها .

[2] د. خالد عبدالعزيز عريم – مرجع سابق ص 594 وما بعدها.

المطلب الثالث ـ مبدأ المشروعية الإدارية

يقول المستشار د/ خليفة الجهمي في دراسة بعنوان (الملامح الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية) في مقدمة الدراسة:

(تمارس الدولة أوجه نشاطها الإداري في شتي مناحي الحياة العامة ، عن طريق الإدارة ، التي هي فرع من السلطة العامة في الدولة).[1]

ويقول المستشار د/ خليفة الجهمي في تعريفه لمبدأ المشروعية الإدارية:

" يقصد بمبدأ المشروعية من زاوية القانون الإداري ، خضوع جميع الأعمال القانونية والمادية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الدولة ، ممثلة بأداتها الإدارية ، للقواعد القانونية القائمة أياً كان شكلها أو مصدرها. [2] **(وهذا يعني أن الإدارة هي جزء من السلطة التنفيذية).**

<u>وسائل ضمان احترام مبدأ المشروعية الإدارية</u>

تتنوع وسائل ضمان احترام مبدأ المشروعية الإدارية ، بحسب الأداة التي تمارس الرقابة على أعمال الإدارة في سائر مناحي نشاطها المختلفة ، وذلك من قبل هيئات معينة في الدولة ، وتتعدد صور هذه الرقابة ، تبعا لطبيعتها الذاتية والسلطة التي تقوم بها ، إلى ثلاثة صور هي : الرقابة السياسية ، والرقابة الإدارية ، والرقابة القضائية ، ونتناول فيما يأتي كل صورة منها بشيء من الإيجاز.

<u>أولا : الرقابة السياسية :</u>

ينصرف تعبير الرقابة السياسية ، بمفهومه المطلق ، إلى أشكال مختلفة من هذه الرقابة، كرقابة الرأي العام ، ورقابة وسائل الإعلام ، ومؤسسات المجتمع المدني ، وكذلك رقابة السلطة التشريعية ، التي تعد أهم أشكال الرقابة السياسية [3] ، الأمر الذي يجعل حديثنا في هذا المقام منصبا عليها.

ومن أشهر وسائل الرقابة السياسية المتعارف عليها ، حق السؤال والاستجواب (المساءلة)، وإجراء التحقيق في بعض المسائل بواسطة لجان تتشكل لهذا الغرض ، وطرح الثقة عن طريق إعفاء السلطة التنفيذية من مهامها.

إلا أنها لا تفي تماما بحماية مبدأ المشروعية ، لعدم استهدافها أساسا أعمال موظفي الإدارة ، بقدر ما تستهدف السياسة العامة للسلطة التنفيذية ، كما أنها لا تصل إلى الدرجة التي يتم بواسطتها مباشرة إلغاء أو حتى إيقاف التصرف الإداري المخالف [4] ، الأمر الذي يجعلها غير ذات فعالية لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم .

<u>ثانيا : الرقابة الإدارية :</u>

وهي الرقابة التي تباشرها الإدارة على نفسها ، ولهذا يطلق عليها الرقابة الذاتية ، وهي قد تكون داخلية تقوم بها الإدارة مصدرة القرار ، سواء عن طريق نفس الموظف الذي اتخذ الإجراء فيما يسمى بالتظلم

---

[1] د- خليفة الجهمي . دراسة بعنوان : (الملامح الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية). – شبكة المعلومات الانترنت.
https://khalifasalem.wordpress.com

[2] د. خليفة الجهمي - نفس المصدر. (وتضمنت الدارسة المراجع الآتية: د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية القاهرة ط 1998/2 ص 17 ، د. محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية القاهرة 1993 ص 24).

[3] د. محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ج 1 (مبدأ المشروعية ، مجلس الدولة ، قضاء الإلغاء) بدون دار نشر ، القاهرة 2007/2006 ص 72 . انظر: (د. خليفة الجهمي - دراسة - مرجع سابق).

[4] د. فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية القاهرة 1968 - ص 73 (د- خليفة الجهمي - دراسة – مرجع سابق).

الولائي ، أو عن طريق السلطة الرئاسية التي يتبعها فيما يسمى بالتظلم الرئاسي ، كما أنها قد تكون خارجية يمارسها جهاز إداري متخصص مستقل عن الإدارة المعنية [1]، سواء تلقائيا أو بناء على شكوى أو تظلم من صاحب الشأن.

ثالثا - الرقابة القضائية :

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكثر صور الرقابة أهمية وفعالية لضمان احترام مبدأ المشروعية، نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلال وحيدة وتخصص وموضوعية، في معظم نظم الحكم الحديثة، خاصة الديمقراطية منها، فضلا عما تتمتع به أحكامه من قوة الشيء المقضي فيه باعتبارها عنوانا للحقيقة [2].

وترمي الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، من خلال الحكم بإلغاء قراراتها غير المشروعة والتعويض عما تسببه من أضرار للأفراد، إلى تحقيق هدفين : يبدو أولهما في تقويم الإدارة، وإجبارها على احترام القانون ، والخضوع لسلطانه، ويتمثل الثاني في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم [3].

وتختلف الدول في تنظيمها للرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، فمنها ما يسند ذلك للقضاء العادي ، بحيث تختص محاكم هذا القضاء بجميع المنازعات، وهذا ما يسمي بنظام وحدة القضاء، ومنها ما يعهد بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إلى قضاء متخصص بالمنازعات الإدارية، وهو ما يعرف بنظام ازدواج القضاء، وتعتبر فرنسا النموذج الأول لهذا النظام، بإنشائها مجلس الدولة منذ عام 1872.

وتأخذ ليبيا في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بنظام مختلط يجمع بين مظاهر النظامين السابقين، ولهذا أعتبر بعض الفقه الليبي [4] أن ليبيا قد تبنت في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة نظاما هجينا أطلق عليه نظام وحدة القضاء وازدواج القانون.

---

[1] د. جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، بدون دار نشر، القاهرة 2006/2005 ص 48 وما بعدها (د- خليفة الجهمي- مرجع سابق).

[2] د. محمد ميرغني ، المرجع السابق ص 78، د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف 2006- ص 68 (د. خليفة الجهمي- مرجع سابق)

[3] د. فؤاد العطار ، مرجع سابق ص 81 .

[4] د. محمد عبدالله الحراري – الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي - مطابع العدل 1994 ص – 46 وما بعدها)

المطلب الرابع - دعوى الالغاء

أولاً- تعريف دعوى الإلغاء:

"هي دعوى قضائية يستطيع كل ذي مصلحة شخصية مباشرة أن يطلب إلى القضاء بواسطتها التحقق من عدم شرعية قرار إداري ما والحكم بإلغائه ". [1]

ثانياً- خصائص دعوى الإلغاء: [2]

تتميز دعوى الإلغاء عن دعوى القضاء الكامل بعدة خصائص ومنها:

1/ حماية مبدأ الشرعية : ويقصد بذلك تصحيح الأوضاع القانونية بإزالة آثار القرار الإداري غير المشروع . أي إضافة إلى حماية مصلحة الطاعن بإزالة الأثر القانوني للقرار فهي تستهدف الدفاع عن المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ المشروعية الإدارية.

2/ موضوع الدعوى: دعوى الإلغاء موجهة ضد قرار إداري وترمي إلى إلغائه محوه من الوجود بصورة قطعية وبأثر رجعي. وتقول المحكمة العليا " الهدف من دعوى الإلغاء هو إلغاء القرار الإداري المطعون فيه وإزالة كافة آثاره ". [3]

3/ إبداء دفوع جديدة أمام محكمة النقض: وهذا ما أكدته المحكمة العليا في قرارها الصادر في 1983/5/18 ، حيث تقول: " يجوز في دعوى الإلغاء إبداء أسباب وأوجه دفاع جديدة، غير تلك التي أبديت أمام المحكمة الإدارية أو في عريضة الطعن، متى رأت في ذلك وجه المصلحة العامة بإنزال حكم القانون على المنازعة المطروحة عليها على الوجه الصحيح تحقيقاً لمبدأ المشروعية ....". [4]

ثالثاً- محل دعوى الإلغاء:

يقصد بالقرارات الإدارية محل دعوى الإلغاء هي كل عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية عامة، بغرض التأثير في المراكز القانونية، إنشاءً أو إلغاءً أو تعديلاً.

رابعاً- الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري محل دعوى الإلغاء: [5]

فالطعن بالإلغاء يكون موجها بالأساس ضد كل عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية عامة بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث اثر قانوني سواء كان بإنشاء مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها.

وعليه فإنه يشترط في العمل الإداري عدة شروط حتى يكون محلا لدعوى الإلغاء كأن يكون صادرا عن سلطة إدارية عامة، وأن يكون نهائيا ومن شأنه إحداث أثر قانوني.

خامساً- الشروط المتعلقة برافع دعوى الإلغاء: [6]

1/ توفر شرط الصفة (يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق أو المركز القانوني الذي تم الاعتداء عليه أو المساس به) أي (صاحب المركز القانوني المراد حمايته).

2/ شرط المصلحة الشخصية والمباشرة. " يجب أن يتمتع المدعي بالصفة اللازمة لرفع الدعوى أي أن يتمتع بالأهلية القانونية للتقاضي وأن يثبت وجود مصلحة له قائمة للدعوى".

---

[1] د. خالد عبدالعزير عريم - القانوني الإداري الليبي ج2- دار صادر بيروت 1971 - ص 971.

[2] د. خالد عبدالعزيز عريم - نفس المرجع - ص 970 – 971. ، د- محمد الحراري – مرجع سابق - (ص 137-141)ؤ

[3] طعن إداري رقم 39/3 ق. م.م.ع. ، السنة 22 ، العدد 3 ، 4 . ص 26. انظر:(د- محمد الحراري – مرجع سابق ص139).

[4] طعن إداري رقم 27/10 ق. ، م.م.ع. السنة 20 ، العدد 3 ، ص 36. انظر: (د-محمد الحراري – مرجع سابق ص 140).

[5] د. خالد عبدالعزيز عريم – القانون الإداري الليبي – دار صادر بيروت – 1971 – ص 973 وما عدها. ، د. محمد الحراري – الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي – مطابع العدل 1994 – ص 142 وما بعدها.

[6] د. خالد عبدالعزيز عريم – مرجع سابق - ص 982 وما بعدها ، د. محمد الحراري- مرجع سابق – ص 161 وما بعدها.

الخلاصـــــــــة لقبول دعوى الإلغاء

1/ يجب أن يكون القرار المطعون فيه صادراً من جهة إدارية عامة تابعة للسلطة التنفيذية،

وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1954/4/5م :

" العمل الإداري في عموم لفظه هو عمل من أعمال السلطة التنفيذية... والفقه الحديث على اتفاق بوجود معيارين أحدهما موضوعي يعوّل على كنه وطبيعة العمل في ذاته، والمعيار الثاني شكلي والمعوّل عليه فيه السلطة التي أصدرت العمل، فإن كان صادراً من البرلمان فهو عمل تشريعي وإن كان العمل صادراً من فرد أو هيئة إدارية ذي سلطة تنفيذية فهو عمل إداري، وإذا كان الأمر به من أحد الهيئات التابعة للقضاء فهو عمل قضائي. وجمهور الفقهاء متفق على أن المميّز الشكلي هو المعتبر وخاصة في تعرف الأعمال التي يجوز للقضاء إلغاؤها أو إبطالها ". [1]

2/ يجب أن يكون القرار المطعون فيه تصرفاً قانونياً:

عرّف القضاء الإداري في العديد من أحكامه القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء بأنه " إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدّده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معيّن ....".

ويستخلص من هذا التعريف، أنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء:

أ- أن يكون القرار المطعون فيه تصرّف قانوني من الإدارة لإحداث آثار قانونية.

وتقول المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1971/1/11م : " وإذا تبين من مقارنة الشهادة التي أعطيت للطعن بإثبات قيده في جدول أطباء الأسنان بأصلها في الجدول نفسه أنها مخالفة لما ثبت بالجدول كانت الشهادة المستخرجة عديمة الجدوى لا تعدو أن تكون عملاً مادياً خاطئاً لا يكسب صاحبه أي حق ولا ينشئ له مركزا قانونياً، كما انها لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية... " [2].

ب- يجب أن يكون القرار المطعون فيه تصرّفاً قانونياً أحادي الجانب:

أي ان دعوى الإلغاء لا تقبل إلا إذا كان القرار المطعون فيه صادراً عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة. وتقول دائرة القضاء الإداري بمحمة استئناف طرابلس في حكمها الصادر في الدعوى رقم 24 لسنة 1972م بجلسة 1973/8/30م بأن: " القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء يجب أن يكون من عمل الإدارة وحدها ومقصورا عليها دون مشاركة من شخص آخر....".

3- يجب أن يكون القرار المطعون فيه مؤثراً في المركز القانوني للطاعن:

يشترط القضاء الإداري ان يكون القرار المطعون فيه انشائياً، أي يولّد آثاراً قانونية بأن (ينشئ أو يعدّل أو يلغي مركزا من المراكز القانونية للأفراد). أي أن القرار الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء هو القرار الذي قد يلحق ضرر بالمركز القانوني للطاعن فيجعل له مصلحة شخصية مباشرة في الطعن.

---

[1] طعن إداري رقم 1/1ق، قضاء المحكمة العليا: القضاء الإداري والدستوري، الجزء الأول، ص25. (د/محمد الحراري- نفس المرجع - ص 143-144).

[2] طعن إداري رقم 17/7ق. ، م.م.ع. السنة 7 ، العدد 4 ، ص36.

وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1956/11/28م : " ضابط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء أن يكون له أثر قانوني قبل الأفراد، فإذا كان له هذا الأثر عُدّ قراراً إدارياً " [1] .

وفي حكم آخر صادر بتاريخ 1980/11/19م تقول المحكمة العليا بأن : " تصرفات الإدارة ليست جميعها قابلة للطعن بالإلغاء، بل يجب ان يكون التصرّف المطعون فيه قراراً إدارياً تنفيذياً من شأنه أن يحدث تغييراً في المركز القانوني لأحد الأفراد، وكل تصرّف من تصرّفات الإدارة لا تتوافر فيه هذه المقومات لا يمكن الطعن عليه بدعوى الإلغاء " [2] .

وتقول المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 1984/4/22م : " يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون من شأن القرار المطعون فيه أن يؤثر بذاته مباشرة في المركز القانوني للطاعن " [3] .

4- يشترط في رافع دعوى الإلغاء أن يكون له مصلحة شخصية ومباشرة:

يجب أن يكون صاحب الصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء هو نفسه صاحب المصلحة في رفع هذه الدعوى، ويجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة بمعنى أن يكون لرافعها مصلحة شخصية، أي يكون الطاعن في القرار في حالة قانونية خاصة يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً.

تنص المادة 6 من القانون 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري على الاتي : " لا تختص دوائر القضاء الإداري بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، ولا تقبل الطلبات المقدّمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة " .

وقد أكّدت المحكمة العليا ودوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف هذا الاتجاه التشريعي، حيث تقول المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1/16م1965م : " أن الفقه والقضاء الإداري استقر على انه يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تتوافر في المدّعي الأهلية القانونية للتقاضي وأن تكون له مصلحة مباشرة وشخصية في إلغاء القرار المطعون فيه. ومعنى هذا أن القانون لا يشترط أن يكون لرافعها حق شخصي يسعى للحصول عليه، ولكن بأن تكون له مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار بمعنى ان يكون هذا القرار قد أحدث تغييراً في الأوضاع القانونية السابقة من شانه أن يمس مصالح المدّعي " [4] .

وأشارت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1977/3/17م إلى المركز القانوني للطاعن ومصلحته الشخصية المباشرة، بقولها: " يكفي ان يكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة.... وذلك بأن يكون في مركز قانوني خاصّ بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنه أن يجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة ذاتية الطاعن " [5] .

---

[1] طعن إداري رقم 2/3ق ، قضاء المحكمة العليا ، القضاء الإداري و الدستوري ، الجزء الأول ص 56. (د. محمد الحراري – ص 154).

[2] طعن إداري رقم 24/24ق. ، م.م.ع. السنة 17 ، العدد 3 ، ص39.

[3] طعن إداري رقم 30/62ق. ، م.م.ع. السنة 21 ، العدد 3 ، ص12.

[4] طعن إداري رقم 11/13ق ، م.م.ع. السنة 1 ، العدد 4 ، ص 13.
انظر احكام دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي في الدعوى رقم 13 /2ق ، بجلسة 1974/6/25م ، وفي الدعوى رقم 7/55ق، بجلسة 1981/11/28م (حيث اعتبرت الدائرة المصلحة ركناً من أركان دعوى الإلغاء لا تقبل بدونها). انظر: (د. محمد الحراري - مرجع سابق- ص161).

[5] طعن إداري رقم 23/39ق . ، م.م.ع. السنة 13 ، العدد 4 ، ص 24.

5 – انتفاء المصلحة بسحب القرار المطعون فيه بالإلغاء:

تقول المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1970/6/21م: " وحيث ان مؤدّى هذه البيانات أن القرار المطعون فيه قد سحب وأن هذا السحب قد أعدم القرار المطعون فيه منذ صدوره فلم يعد محل للطعن فيه وتصبح المصلحة في إلغائه منتفية مما يتأدى معه الحكم بانتهاء الخصومة " [1] .

وتؤكد المحكمة العليا على هذا الاتجاه، حيث تقول في قرارها الصادر بتاريخ 1980/2/27م :

" أن المصلحة في دعوى الإلغاء لا ترقى إلى درجة الحق وتنتهي إذا قامت الإدارة بتصحيح الوضع المعيب، فّذا سحبت قرارها المطعون فيه قبل صدور الحكم بالإلغاء انتفت المصلحة من الطعن الذي يهدف إلى إزالة القرار المعيب " [2] .

المطلب الخامس – اختصاص القضاء الإداري

جاء اختصاص القضاء الإداري استنادا على القانون رقم 88 لسنة 1971 بإنشاء القضاء الإداري ، والذي نص في مواده على الآتي :

مادة (2) : " تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:-

1- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت المستحقة للموظفين العامين أو المستحقين عنهم.

2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية أو بمنح العلاوات.

3- الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

4- الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

5- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

6- دعاوى الجنسية.... " .

مادة (6) : " لا تختص دائرة القضاء الإداري بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ولا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية مباشرة.... "

إن النص القانوني يؤكد أمرين:

الأول: أن اختصاص القضاء الاداري هو الفصل في القرارات الادارية التي يكون محلها إحداث أثر قانوني. وهذا الأثر قد يكون إحداث مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه.

الثاني: استبعاد أعمال السيادة، وضرورة توفّر شرط المصلحة الشخصية المباشرة في الطاعن.

---

[1] طعن إداري رقم 16/2ق . ، م.م.ع. السنة 6 ، العدد 1 ، ص 55.

[2] طعن إداري رقم 24/8ق . ، م.م.ع. السنة 16 ، العدد 4 ، ص 30.

الخلاصــــة

من خلال كل ما تم طرحه، يمكن لنا أن نستخلص الآتي:

1/ يقصد بالقرارات الإدارية كل عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية عامة، بغرض التأثير في المراكز القانونية، إنشاء أو إلغاء أو تعديلا.

2/ الطعن بالإلغاء يكون موجها بالأساس ضد كل عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية عامة بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث اثر قانوني سواء كان بإنشاء مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها.

وعليه فإنه يشترط في العمل الإداري عدة شروط حتى يكون محلا لدعوى الإلغاء كأن يكون صادرا عن سلطة إدارية عامة، وأن يكون نهائيا ومن شأنه إحداث أثر قانوني.

3/ لا يعتبر تصرف الإدارة قراراً إدارياً إلا إذا ترتب عليه تغيير في المراكز القانونية، وذلك بنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني أو بإلغاء مركز قانوني قائم. وإن لم يترتب على تصرف الإدارة مثل هذا التغيير، فإنه لا يعتبر قراراً إدارياً، ومن ثم فلا يصلح محلاً لدعوى الإلغاء أو التعويض. وبإعمال هذه القاعدة، فإنه لا يعتبر قراراً إدارياً، ما تصدره الأداة من توجيهات للعاملين، أو تنظيم لسير العمل، وكل ما هو على شاكلة ذلك.

4/ يشترط في دعوى الالغاء أن تتوافر في الطاعن شرط المصلحة الشخصية المباشرة.

5/ ينص القانون رقم 88 لسنة 1971 على اختصاص القضاء الإداري ، وحصر هذا الاختصاص في المادة 2 ، كما جاءت المادة 6 لمنع القضاء الإداري من النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ، وتقييد سلطة القضاء الإداري للنظر في دعاوى الإلغاء بضرورة النظر والفصل أولاً في مدى توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة للطاعن.

التعليـــــــــق على حكم المحكمة

<u>في هذا التعليق، لن اتناول بالتعليق:</u>

<u>لن أتناول بالتعليق : قرار المجلس الأعلى للقضاء رقم (64) لسنة 2012م</u>
الإذن بانعقاد جلسات دوائر محكمة استئناف الجبل الأخضر خارج نطاق مقارها
والصادر بتاريخ 10 سبتمبر 20112م ،
والذي نص في المادة (1) على : " الموافقة بعقد جلسات دوائر محكمة استئناف الجبل الأخضر بنطاق محكمة البيضاء الابتدائية ".
ولن أتساءل عن عدد الجلسات التي عقدتها دوائر محكمة استئناف الجبل الأخضر بمحكمة البيضاء الابتدائية، سواء كانت هذه الجلسات تناولت دعاوى (مدنية او جنائية أو إدارية).

<u>لن أتناول بالتعليق: قرار السيد المستشار / رئيس المجلس الأعلى للقضاء رقم (40) لسنة 2015م</u>
بالإذن بعقد جلسات دائرة خارج نطاق اختصاصها ، والصادر بتاريخ 11 مارس 2015م .
ولن اتساءل لماذا تم منح هذا الإذن بعقد الجلسات، في حين أن قرار المجلس الاعلى رقم (64) يجيز ذلك. ولن أتساءل في هذا الخصوص عن (عدد الطعون الإدارية التي فصلت فيها دائرة القضاء الإداري منذ تاريخ إصدار قرار المجلس الأعلى رقم (64) يوم 10 سبتمبر 2012م وحتى اليوم.
ولماذا كانت الحاجة لقرار من رئيس المجلس لعقد جلسة بشان الطعن الإداري رقم (1) / 2015م ؟
وبكل تأكيد لن أتساءل إن كانت هذه الجلسة المتعلقة بهذا الطعن هي جلسة استثنائية ، **لأن المادة (32) من الإعلان الدستوري الفقرة الثانية تنص صراحة على: " يحظر إنشاء محاكم استثنائية ".**

ما سوف أقوم بالتعليق عليه وبإيجاز هو قرار المحكمة الصادر يوم 14 مايو 2015م في الطعن الإداري رقم (1) / 2015م ، <u>والذي قالت فيه المحكمة الموقّرة :</u>
" فلهذه الأسباب ، حكمت المحكمة في موضوع الطعن، بإلغاء قرار الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور ، بنقل جلساتها خارج ليبيا والزمت المطعون ضده بالمصاريف ".

<u>أولاً - جاء في الأسباب:</u>
جاء في الأسباب ، الإشارة إلى تعريف المحكمة العليا للقرار الإداري والذي نصه كالآتي: " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكنا وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ".
<u>التعليق كالآتي: جاء في المطلب الأول من هذه الدراسة تعريف (القرار الإداري فقهاً وقضاءً).</u>
وتم توضيح أن القرار الإداري تصدره الإدارة بصفتها جهة تابعة للسلطة التنفيذية، وأن القرار الإداري يهدف لإحداث مركز قانوني.. من خلال هذا التعريف للقرار الإداري ، **<u>يُطرح السؤال الآتي:</u>**
هل قرارات الهيئة التأسيسية الصادرة عن طريق التصويت يسري عليها مفهوم القرار الإداري؟

ثانياً- المصلحة - (المطلب الرابع من هذه الدراسة - دعوى الإلغاء).

بخصوص ضرورة توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة في الطاعن، يصبح من الضرورة طرح هذه التساؤلات:

س1/ أليس من الواجب قانوناً على المحكمة الفصل في شرط المصلحة أولاً، كشرط لقبول الدعوى؟

س2/ هل تناولت المحكمة الموقّرة مصلحة الطاعن ومدى تأثّر مركزه القانوني من هذا (القرار)، وعن مدى الضرر الذي أصابه ؟.

س3/ هل تناولت المحكمة الموقرة في أسبابها تقدير المصلحة الشخصية المباشرة للطاعن وهي (مؤسسة الميزان الحقوقية الاجتماعية) ؟ وما هي مصلحة الطاعن في حالة الحكم بالإلغاء؟

الهيئة التأسيسية - (المطلب الثاني والثالث - مبدأ الفصل بين السلطات - مبدأ المشروعية)

س1/ هل (قرار) الهيئة التأسيسية أحدث مركز قانوني لأي فرد (سواء بإنشاء، أو بتعديل، أو بإلغاء)؟

س2/ هل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور هي جهة إدارية تابعة للسلطة التنفيذية ؟

وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1954/4/5م :

" العمل الإداري في عموم لفظه هو عمل من أعمال السلطة التنفيذية... والفقه الحديث على اتفاق بوجود معيارين أحدهما موضوعي يعوّل على كنه وطبيعة العمل في ذاته، والمعيار الثاني شكلي والمعوّل عليه فيه السلطة التي أصدرت العمل، فإن كان صادراً من البرلمان فهو عمل تشريعي وإن كان العمل صادراً من فرد أو هيئة إدارية ذي سلطة تنفيذية فهو عمل إداري، وإذا كان الأمر به من أحد الهيئات التابعة للقضاء فهو عمل قضائي. وجمهور الفقهاء متفق على أن المميّز الشكلي هو المعتبر وخاصة في تعرف الأعمال التي يجوز للقضاء إلغاؤها أو إبطالها ". [1]

اختصاص القضاء الاداري: (المطلب الخامس)

السؤال هو: استنادا على النصوص الواردة في القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، **هل يختص القضاء الإداري بالنظر في طلبات الإلغاء المقدّمة ضد قرارات الهيئة التأسيسية ؟**

أخيـــــــراً ، أرى أنه من واجبي طرح هذا الســـــؤال :

هل قرار الهيئة التأسيسية الصادر عن طريق التصويت يسري عليه مفهوم القرار الإداري؟

هل قرارات الهيئة التأسيسية لإقرار النصوص الدستورية ستكون قابلة للطعن بالإلغاء؟

أ/ عمر النعاس

البيضـــــــــــاء – 3 يونيو 2015م

[1] طعن إداري رقم 1/1ق، قضاء المحكمة العليا: القضاء الإداري والدستوري، الجزء الأول، ص25. (د/محمد الحراري- نفس المرجع - ص 143-144).